

**LE GRAND PUBLIC COMME ACTEUR DE LA JUSTICE PENALE  
INTERNATIONALE. LES ENJEUX DE LA SENSIBILISATION A LA JUSTICE  
PENALE INTERNATIONALE**

Fiana GANTHERET<sup>1</sup>

Je vous remercie de m'avoir invitée à ce colloque, et de me permettre de présenter quelques-uns des enjeux de la sensibilisation à la justice pénale internationale à travers la question du grand public comme acteur de celle-ci. Cette contribution propose d'explorer les stratégies adoptées par les cours et tribunaux internationaux ou hybrides dans le cadre de leurs programmes de sensibilisation à leurs travaux, ainsi que les destinataires de ces programmes, et d'en souligner les implications théoriques. La question de la sensibilisation à la justice pénale internationale en est riche, en ce qu'elle se trouve à l'intersection des domaines du droit international et de la justice transitionnelle, et fait intervenir les notions de bonne gouvernance institutionnelle et de politique présidant aux opérations judiciaires. Tout au long de ces quelques pages, la pratique des tribunaux en matière de sensibilisation sera donc interrogée à l'aune de ces considérations théoriques<sup>2</sup>.

Les programmes dits de sensibilisation – *outreach strategies* en anglais – sont destinés au public de manière générale, c'est-à-dire aux individus qui ne sont pas partie au procès, et aux communautés des pays affectés par les crimes objets des poursuites, en particulier. L'examen de ces stratégies et de leurs destinataires révèle l'importance du rôle du public à l'égard de la justice pénale internationale et permet de rappeler qu'au-delà des fonctions et d'un mandat purement judiciaire et répressif, les tribunaux pénaux internationaux ou de juridiction mixte semblent avoir été dotés d'une fonction extra-judiciaire qui inscrit le procès dans un processus de réconciliation nationale et de restauration d'une paix durable dans le ou les pays où ont été commises les violations du droit international humanitaire dont ils ont à connaître. Dans les cas du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Rwanda (TPIY et TPIR), établis dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies prévoyant des actions en cas de menace ou de rupture de la paix et la sécurité internationales, ce mandat semble

---

<sup>1</sup> Assistante spécialisée à la Cour d'appel de Paris, directrice de la fondation Creating Rights, ancienne juriste adjointe au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

<sup>2</sup> Cette contribution se base sur les articles doctrinaux ayant exploré la question de la sensibilisation à la justice pénale internationale, telle que citée, ainsi que sur des entretiens conduits avec des représentants des sections de sensibilisation de certains tribunaux et des professionnels d'organisations non gouvernementales.

découler de l'idée qu'il existerait une corrélation entre la paix et la sécurité internationale et la paix et la réconciliation nationales<sup>3</sup>.

Les efforts déployés par les tribunaux subséquents en matière de sensibilisation laissent à penser que c'est le système de la justice pénale internationale dans son ensemble qui s'articule à présent autour de ces deux mandats : un mandat pénal, de poursuite et de jugement, et un mandat de justice transitionnelle, par la contribution à la réconciliation et la paix nationales par le biais des jugements. La représentation par la justice d'elle-même, dans ses stratégies de communication visant à sensibiliser le public à ses travaux, opère un mécanisme quasi auto-justificateur qui lui permet de s'affirmer comme facteur de transition des pays sous sa juridiction. Cette contribution s'efforce d'explorer les enjeux d'un tel paradigme de justice transitionnelle appliqué à une justice pénale internationalisée, questionne ses fondements théoriques, et insiste sur les difficultés découlant de la coexistence de ces deux mandats.

Pour ce faire, il s'agira tout d'abord d'examiner le statut des populations affectées par les crimes internationaux parmi les destinataires des programmes de sensibilisation (I), avant de s'interroger sur la nature des messages communiqués par ces programmes et le succès de ces stratégies (II).

## **I. LA JUSTICE PENALE INTERNATIONALE, UN MECANISME DE JUSTICE TRANSITIONNELLE ?**

### ***A. Les populations locales comme destinataires privilégiés des programmes de sensibilisation***

Les stratégies de sensibilisation ont été mises en place en premier lieu au TPIY quelques années après sa création, plus exactement en 1999<sup>4</sup>. La Présidente du TPIY, à l'époque la Juge Gabrielle Kirk McDonald, a fait le constat que les décisions rendues n'étaient pas nécessairement comprises, voire étaient rejetées, par les populations locales ayant eu à souffrir des crimes de masse commis lors des conflits s'étant déroulés dans l'ex-Yougoslavie. Le but de ces programmes – vidéos ou films décrivant l'histoire de l'ex-Yougoslavie et celle

---

<sup>3</sup> 6<sup>ème</sup> rapport annuel du TPIY à l'Assemblée Générale et au Conseil de Sécurité, UN Doc. A/54/187, S/1999/846, 25 août 1999, para. 146.

<sup>4</sup> Voir site du TPIY et plus précisément la page dédiée au programme de sensibilisation, aspect principale de la « Coopération locale » (*Outreach*) [<http://www.icty.org/fr/outreach/programme-de-sensibilisation>].

des régions affectées par les crimes, projets destinés aux jeunes générations ou aux médias, ou encore documentation diverse et pages internet dédiées – est de transmettre aux communautés locales « l'héritage du Tribunal concernant la lutte contre l'impunité », et donc de « rapprocher le Tribunal des populations de l'ex-Yougoslavie<sup>5</sup> ». Celles-ci sont donc les destinataires privilégiés et ultimes de ces activités, qui s'adressent également à d'autres acteurs de la société civile ou gouvernementaux, tels que les autorités nationales, les organisations non gouvernementales (ONG) travaillant avec les victimes des crimes, les médias, ou encore le grand public compris de façon générale.

Lors de la création du TPIY, aucun accent n'avait été mis sur la nécessité d'un tel programme de sensibilisation. Il existait de l'*outreach* vers les Nations Unies et les institutions nationales pour assurer une coopération, notamment en matière d'enquête, mais certainement pas envers les populations concernées. La volonté dès le début du Tribunal de filmer et de diffuser les audiences, et ceci en trois langues, en revanche, est peut-être ce qui se rapproche le plus de ce qui aurait pu être considéré comme une activité de sensibilisation à l'époque. C'était très certainement révolutionnaire. Aujourd'hui, la diffusion des audiences jusque dans les villages des pays où ont été commis les crimes va de soi, et est considérée comme l'un des objectifs des activités de sensibilisation, c'est-à-dire l'accès des populations concernées au processus judiciaire<sup>6</sup>.

En préface de la publication « 15 ans de sensibilisation aux travaux du TPIY », disponible sur le site, la Juge Gabrielle Kirk McDonald, évoque, pour contextualiser les débuts du programme de sensibilisation du Tribunal, les retours faits par des journalistes de Prijedor concernant la réception du jugement Tadić :

*« Des journalistes de retour de la région de Prijedor m'ont rapporté que bon nombre de personnes n'accordaient aucun crédit aux conclusions rendues par le Tribunal dans le jugement Tadić à propos des crimes atroces perpétrés contre les personnes retenues de force dans les camps d'Omarska, de Keraterm et de Trnopolje en ex-Yougoslavie. Les personnes interrogées pensaient qu'il s'agissait plutôt de « centres de rassemblement » dans lesquels étaient hébergées, à leur demande et de manière temporaire, des personnes qui attendaient de pouvoir quitter la région de leur plein gré. En réalité, les juges n'ont entendu aucun témoin dire qu'il se trouvait là volontairement. J'ai présidé la Chambre de première instance devant laquelle s'est tenu le premier procès du TPIY. Pendant 79 jours, sur une période de six mois, les Juges Ninian Stephen, Lal Vohrah et moi-même avons entendu 125 témoins à charge et à décharge dont les dépositions sont consignées dans quelque 7 000 pages de comptes rendus d'audience assorties de 472 pièces à conviction. Ce que les témoins qui se sont succédé à la barre ont*

<sup>5</sup> Voir vidéo « 15 ans de sensibilisation aux travaux du TPIY » [<http://www.icty.org/fr/outreach/home-fr>].

<sup>6</sup> Voir *infra*, n. 33.

*décrit c'est une campagne de terreur menée contre les détenus de ces camps, lesquels étaient soumis à des conditions de vie inhumaines, souvent frappés, violés et tués.*

*J'ai eu alors le sentiment que tous nos efforts, ainsi que ceux du personnel d'appui judiciaire — les interprètes, les assistants, les gardes, les techniciens audiovisuels — n'avaient servi à rien. Mais surtout, j'ai eu peur d'avoir trahi la confiance de ceux qui, dans la région, avaient pris un risque pour leur vie et celle de leurs familles en acceptant de témoigner dans un procès qui serait retransmis dans leur pays. J'ai réalisé, à ce moment-là, que le Tribunal devait s'efforcer de dissiper les idées reçues, les rumeurs et les malentendus qui circulaient à son sujet et à propos de ses activités, et qu'il ne suffisait pas de rendre la justice à La Haye et d'espérer que la vérité et la justice rejailliraient, comme par enchantement, sur les personnes pour lesquelles, en fin de compte, il avait été créé.*

*J'étais fermement convaincue que le Tribunal n'était pas une construction abstraite conçue pour les spécialistes du droit mais plutôt un instrument concret destiné à rendre justice aux victimes, en obtenant la reconnaissance des responsabilités des accusés au terme de procès équitables, seule garantie pour mettre un terme au cycle de l'impunité qui suscitait méfiance et représailles ».*

Les efforts du TPIY de rendre accessibles et compréhensibles ses travaux judiciaires s'inscrivent donc dans une démarche d'acceptation du passé en ex-Yougoslavie par les populations qui y vivent, et pour « les personnes pour lesquelles, en fin de compte, il avait été créé ». Par le biais de ces programmes d'information, le Tribunal comptait sur sa participation à la construction d'une paix durable, les destinataires privilégiés de ces programmes étant les populations locales, les communautés de victimes.

Le constat établi par le TPIY que la réception de ses travaux était accompagnée d'informations erronées, voire de récupération politique, est évidemment resté d'actualité en ce qui concerne les autres cours et tribunaux internationaux. La pratique initiée par le TPIY a été reprise et améliorée par le TPIR, le Tribunal Spécial pour la Sierra Leone (TSSL)<sup>7</sup>, les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC)<sup>8</sup>, puis la Cour pénale internationale (CPI)<sup>9</sup>, avec une évolution notable en termes de perfectionnement des médiums de communication et d'inscription institutionnelle des sections qui en sont responsables. Dans les cas du TSSL et de la CPI, les activités de sensibilisation ont été prévues et inscrites dans l'organisation institutionnelle dès la création de ces organismes. Un constat s'était en effet imposé que le succès d'un programme de sensibilisation était dû, parmi d'autres facteurs, au caractère précoce de sa mise en place. Ce constat vient de l'expérience du TSSL dont le

<sup>7</sup> Pour des informations concernant les archives de TSSL, y compris les programmes de sensibilisation, voir le site du Tribunal spécial résiduel pour la Sierra Leone [<http://www.rscsl.org/archives.html>].

<sup>8</sup> [<https://www.eccc.gov.kh/fr/tags/topic/70>].

<sup>9</sup> [<https://www.icc-cpi.int/about/interacting-with-communities?ln=fr>].

programme de sensibilisation a parfois été critiqué, mais principalement encensé, notamment en raison du caractère précoce de sa mise en place, de la localisation géographique du Tribunal et donc de celle de la section de sensibilisation, et de la nationalité sierra-léonaise des employés y travaillant et qui partageaient donc la langue krio avec les communautés de victimes<sup>10</sup>. La CPI a également opté pour une institutionnalisation précoce du travail de sensibilisation à son activité judiciaire en inscrivant une telle activité au sein de sa Section des relations extérieures, de l'information et de la documentation. Alors que dans le cas du TPIY, les activités de sensibilisation ne font pas partie du budget du Tribunal, mais sont financées, entre autres, par des subventions européennes<sup>11</sup>, celles de la CPI font partie du budget de la Cour<sup>12</sup>, sont structurées en fonction des communautés de destination<sup>13</sup> et sont initiées dès la phase d'enquête.

La pratique a donc évolué. Le concept, lui, reste défini par la nécessité de se rapprocher et de dialoguer avec les victimes des crimes internationaux, géographiquement éloignées, afin que celles-ci s'approprient le processus judiciaire<sup>14</sup>. Le pari étant que celui-ci, correctement compris, remplira une mission attribuée aux tribunaux par la communauté internationale, à savoir contribuer au rétablissement de la paix et à la réconciliation nationale. L'idée fondant les programmes de sensibilisation est que si les communautés comprennent les crimes commis contre elles, la vérité devient une forme de réparation, à laquelle le tribunal participe.

Les stratégies de communication des tribunaux internationaux, dirigés depuis les institutions elles-mêmes vers l'extérieur, vers le public, offrent en cela une conception de leur légitimité

---

<sup>10</sup> Voir au sujet du TSSL W. LAMBOURNE, « Outreach, Inreach and Civil Society Participation in transitional Justice » in N. PALMER, P. CLARK, D. GRANVILLE (dir.), *Critical Perspectives in Transitional Justice*, Cambridge, Intersentia, 2012, p. 245 et les références contenues ; S. Ford, « How Special is the Special Court's Outreach Section ? » in C. C. Jalloh (dir.), *The Sierra Leone Special Court and Its Legacy: The Impact for Africa and International Criminal Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 505-526.

<sup>11</sup> Voir la vue d'ensemble du budget du programme en 2013 dans le « Programme de sensibilisation du TPIY, Rapport 2013 », p. 39 [[http://www.icty.org/x/file/Outreach/annual\\_reports/annual\\_report\\_2013\\_fr.pdf](http://www.icty.org/x/file/Outreach/annual_reports/annual_report_2013_fr.pdf)].

<sup>12</sup> Les activités font partie du planning des opérations de la Cour depuis sa création. Voir Résolution ASP 2005, ICC/ASP/4/Res.4 (3 décembre 2005), para. 22.

<sup>13</sup> Il existe quatre programmes : à destination des communautés, du milieu universitaire, des juristes et des médias.

<sup>14</sup> Comparer la page du TPIY [<http://www.icty.org/fr/outreach/programme-de-sensibilisation>] et celle de la CPI [<https://www.icc-cpi.int/about/interacting-with-communities?ln=fr>]. Des écrits vont plus loin et explorent l'évolution des modèles de sensibilisation, notamment le modèle dit « d'engagement », qui recouvre non seulement l'implication du public dans le processus judiciaire mais aussi des méthodes de communication à deux voies, censées accomplir ce modèle de manière optimale. Voir M. KAWRANDE, « Implementing an Engagement Model: Outreach at the Special Court for Sierra Leone » in C. RAMIREZ-BARAT (dir.), *Transitional Justice, Culture and Society, Beyond Outreach*, Social Science Research Council, New York, 2014, pp. 49-95 ; N. H. PENTELOVITCH, « Seeing Justice Done: the Importance of Prioritizing Outreach Efforts at International Criminal Tribunals », *Georgetown Journal of International Law*, 2008, p. 447.

qui diffère de celle opérant traditionnellement depuis l'extérieur vers les institutions, par le biais des mandats, par exemple, tels que définis par la communauté internationale<sup>15</sup>. La question du statut des victimes<sup>16</sup>, destinataires des stratégies de sensibilisation, est à rapprocher de la quête entreprise par Frédéric Mégret consistant à identifier une hypothétique *constituency* de la CPI, et de la justice pénale internationale plus généralement<sup>17</sup>. Ce terme anglais qui trouve son équivalent direct en français dans le seul domaine électoral, est le mieux traduit ici par l'utilisation concomitante de deux termes : qui sont les mandataires et les destinataires de la justice internationale, et s'agit-il des mêmes groupes d'individus ? En effet, il est suggéré ici que les victimes, et au-delà l'humanité toute entière<sup>18</sup>, sont non seulement les destinataires de la justice internationale, mais également ses mandataires. Un tel schéma, comme souligné par Frédéric Mégret, donne aux institutions pénales internationales l'acteur parfait, ni trop abstrait – qui risquerait alors de porter atteinte au pouvoir de la justice internationale – ni trop concret, évitant ainsi que la justice soit le simple équivalent d'un bras armé<sup>19</sup>.

### ***B. Un paradigme de justice transitionnelle appliqué à une justice pénale internationalisée***

Participation accrue des victimes aux procédures, programmes de sensibilisation, désignation des populations victimes des crimes internationaux comme bénéficiaires de la justice internationale, rien ne laissait présager d'un tel développement de la justice internationale, malgré l'accent mis sur l'importance du local dans les processus de maintien de la paix<sup>20</sup>. Mark Drumble a souligné les critiques dont ont fait l'objet les tribunaux *ad hoc* en ce qui concerne leur choix de ne pas inclure les victimes dans leurs procédures, choix qui les a forcés à faire face à certaines difficultés propres au caractère de justice restaurative qui leur

---

<sup>15</sup> F. MÉGRET, « In Whose Name? The ICC and the Search for Constituency » in C. De VOS, S. KENDALL et C. STAHN (dir.), *Contested Justice, The Politics and Practice of International Criminal Court Interventions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 23, et références contenues.

<sup>16</sup> « Directes », c'est-à-dire participant aux procédures, ou « indirectes ». Les victimes intervenant dans la procédure ont leurs propres réunions d'information avec des représentants des unités de soutien aux victimes et témoins, ainsi qu'avec les unités chargées de leur représentation judiciaire.

<sup>17</sup> F. MÉGRET, *supra* n. 15, pp. 23-45.

<sup>18</sup> Voir la citation de M. Kofi Annan présent sur la page « À propos » du site de la CPI : « Cette cause... est la cause de toute l'humanité » [<https://www.icc-cpi.int/about?ln=fr>].

<sup>19</sup> F. MÉGRET, *supra*, n. 15, p. 36.

<sup>20</sup> W. LAMBOURNE, *supra*, n. 10, p. 236 et les références contenues.

est attribué. Une des solutions adoptées a été de développer de tels programmes de sensibilisation afin de ré-inclure les victimes dans le processus judiciaire internationalisé<sup>21</sup>.

Cette contribution ne tend pas à contredire l'idée qu'une relation avec les populations locales est d'une importance capitale dans la restauration de la paix et la réconciliation nationale, mais pose la question de savoir si la justice pénale internationale est l'instrument qui doit remplir ce rôle. La participation des victimes aux procédures devant la CPI suit en cela l'évolution constatée au niveau national, notamment en France, en matière de justice pénale, qui tend à consacrer une place de plus en plus importante aux victimes des crimes dont ont à connaître les instances judiciaires pénales<sup>22</sup>. La consécration grandissante des droits de l'homme a été évoquée pour expliquer ce phénomène au niveau de la justice pénale internationale<sup>23</sup>. Cette contribution propose également d'y voir la marque de plus en plus prégnante d'un mandat de justice restaurative résultant d'une lecture libérale du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. En effet, le sixième rapport annuel du TPIY remis à l'Assemblée Générale et au Conseil de Sécurité des Nations Unies le 25 août 1999<sup>24</sup> mentionne, dans la section dédiée au programme de communication du Tribunal, le mandat pénal qui lui a été attribué, et la contribution qu'il apporte, « ce faisant », au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. La conséquence qu'en tire ensuite le Tribunal, cependant, est remarquable :

*« 146. Le Tribunal a été créé par le Conseil de sécurité pour établir la responsabilité juridique des personnes ayant commis des crimes pendant le conflit dont l'ex-Yougoslavie a été le théâtre. Ce faisant, le Tribunal s'efforce de contribuer au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Le Tribunal est donc, dans la région, un moyen d'aider à la réconciliation et de prévenir une reprise du conflit. La réalisation de ces objectifs dépend de la conscience et de la compréhension que les victimes auront de la guerre et de ses causes. Il est par suite indispensable, pour le succès du Tribunal, que les populations de la région soient informées de l'action du Tribunal et comprennent sa portée ».*

---

<sup>21</sup> M. A. DRUMBL, « La Cour pénale internationale, et les victimes d'atrocités » in J. Fernandez et X. Pacreau (dir.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Commentaire par article*, Paris, Pédone, p. 153.

<sup>22</sup> F. DEBOVE, F. FALLETTI, E. DUPIC, *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, Paris, Presse Universitaire de France, 6<sup>ème</sup> édition, 2016, pp. 582-583.

<sup>23</sup> W. A. SCHABAS, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, Cambridge University Press, 3<sup>ème</sup> édition, 2007, p. 327.

<sup>24</sup> Voir *supra*, n. 3.

Assimiler la paix internationale à la paix locale et durable, fruit d'une réconciliation nationale réussie, n'est pas une évidence, si ce n'est parce que l'absence de conflit peut amener à une cessation des mesures prises sous le chapitre VII, sans pour autant qu'une réconciliation nationale soit achevée.

De plus, l'objectif de justice restaurative n'était pas inscrit explicitement dans la résolution du Conseil de Sécurité du 28 mai 1993 fondant le TPIY<sup>25</sup>. Un an et demi plus tard, cependant, l'objectif donné aux travaux du TPIY de « contribuer à la restauration et au maintien de la paix », s'est traduit dans la résolution 955 du 18 novembre 1993 fondant le TPIR en l'instauration d'un mandat de « participer à la réconciliation nationale<sup>26</sup> ». Cette inscription du mandat pénal dans un effort de réconciliation nationale a été repris dans les cas des CETC et du TSSL<sup>27</sup>. Dans le cas de la CPI, s'il est vrai que cette mission n'a pas été inscrite dans le Statut de Rome, celui-ci place pourtant dans son Préambule les victimes des crimes avant la reconnaissance que les crimes sous sa juridiction menacent la paix et la sécurité internationales, c'est-à-dire avant l'affirmation d'un mandat visant la protection d'un État de droit. De plus, les messages transmis par le biais des stratégies de communication et de sensibilisation de la CPI sont clairs quant aux objectifs de justice restaurative qu'ils privilégient. Pour atteindre son objectif de participer au maintien d'un État de droit international par le biais de sa fonction répressive, la justice internationale s'est dotée d'une stratégie de communication sophistiquée lui permettant de pallier l'absence de bras armé qui lui permettrait de faire respecter cet État de droit, en s'assurant autant que possible la coopération des États sur le territoire desquels les actes d'enquête sont menés, ainsi qu'une réception apaisée de ses travaux, dans le même but. Les différents groupes non parties au procès qui composent le grand public, en particulier celui des victimes du conflit, auxquels ces stratégies de sensibilisation s'adressent, deviennent par cette communication des acteurs de la justice pénale. En effet, par leur biais, l'objectif ultime d'accomplir une transition réussie passe par le succès de ces procédures judiciaires, qui à leur tour garantissent une réception optimale des jugements et décisions de l'institution pénale<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Résolution CS 827 TPIY, UN Doc. S/RES/827 (1993), 25 mai 1993.

<sup>26</sup> Résolution CS 955 TPIR, UN Doc. S/RES/955 (1994), 18 novembre 1994.

<sup>27</sup> Résolution CS 1315 Sierra Leone, UN Doc. S/RES/1315 (2000), 14 août 2000 ; Résolution AG CETC, A/RES/57/228 B, 22 mai 2003, Annexe contenant le projet d'accord entre l'ONU et le Gouvernement royal cambodgien.

<sup>28</sup> Voir « Conclusion – Stratégies pour l'avenir », dans *Rapport 2010 sur les activités d'information et de sensibilisation* : « rendre la justice accessible au plus grand nombre participe du procès équitable et est

Ainsi pensés pour lutter contre la mise à mal du soutien et de la légitimité des institutions pénales internationales, ces stratégies portent des messages nécessairement auto-justificateurs qui n'évitent pas le risque – voire l'entretiennent – de compromettre la double mission qui a été confiée aux cours et tribunaux pénaux internationaux : poursuivre et punir les personnes responsables des crimes internationaux et contribuer à la paix et la réconciliation nationales.

## II. LES SUCCES DES STRATEGIES DE SENSIBILISATION

### A. *Le message*

Le contexte dans lequel la justice pénale internationale intervient produit dans chaque cas une réaction d'ordre politique, notamment en raison du fait qu'elle concerne des conflits dont l'existence façonne le développement politique d'une région<sup>29</sup>. Ainsi, un projet tel que celui de la justice pénale internationale fait l'objet, systématiquement, d'une récupération et d'une exploitation politique. Ceci est visible au niveau de la création ou de l'existence même des tribunaux, de leur mandat<sup>30</sup>, du choix des poursuites<sup>31</sup>, ou des décisions judiciaires<sup>32</sup>.

Face à cette récupération politique, les tribunaux et cours internationaux ont engagé des efforts pour mettre en place une stratégie de communication, qui entend, par le biais d'une communication « à deux voies » entre les institutions et les populations affectées par le conflit, encourager la compréhension et le soutien à apporter à ces institutions, clarifier les conceptions erronées qui s'y rapportent et contrebalancer ces conceptions par des informations exactes, et permettre aux communautés de suivre les procès<sup>33</sup>. Ces objectifs ne peuvent être atteints, selon les institutions pénales internationales, que dans le contexte de la

---

nécessaire pour garantir la qualité des décisions rendues par la cour » [<https://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/OUR2010Fra.pdf>].

<sup>29</sup> C. RAMIREZ-BARAT, « Making an Impact : Guidelines on Designing and Implementing Outreach Programs for Transitional Justice », *International Center for Transitional Justice*, 2011, p. 5 [<https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Making-Impact-2011-English.pdf>].

<sup>30</sup> Mandat TPIR annoncé couvrir les crimes jusqu'à la fin de 1994.

<sup>31</sup> Voir article concernant le mandat des Chambres spécialisées pour le Kosovo et le Bureau du Procureur spécialisé [<https://euobserver.com/opinion/132712>].

<sup>32</sup> L'exemple du Kenya est frappant. Uhuru Kenyatta et William Ruto, anciens adversaires politiques lors des violences post-électorales qui faisaient l'objet d'enquêtes à la CPI, ont formé pour les élections suivantes et alors qu'ils étaient tous deux poursuivis pour crimes contre l'humanité par la CPI une coalition nationale dont l'un des moyens de campagne était la critique de la CPI, et qui leur a permis de se faire élire comme président et vice-président.

<sup>33</sup> Voir définition de la sensibilisation donnée par l'organisation *No Peace Without Justice*, comprenant ces trois éléments [<http://www.npwj.org/ICC/Outreach.html>].

mise en pratique de l'adage connu, souvent utilisé en matière de justice transitionnelle : l'intervention du juge pour que la justice soit rendue doit se faire de telle sorte que justice paraisse avoir été rendue<sup>34</sup>.

Le contenu du message dépendra des destinataires, que ceux-ci soient les communautés de victimes, les organisations de la société civile, les médias, ou les autorités nationales. Dans tous les cas, ce message servira à une réception apaisée des travaux des tribunaux, afin de remplir le mandat de ces institutions, lequel, on l'a vu, se décline de manière arbitraire comme poursuivant un but répressif ou restaurateur. Ainsi, un tel message est par essence défini en fonction d'un but relevant d'une opération de « marketing » de l'institution<sup>35</sup>.

Les informations communiquées par les institutions judiciaires, par le biais des activités aux sièges des institutions ou dans les pays affectés, comme dans le cas de la CPI qui a des bureaux régionaux dans certains des pays sous sa juridiction, se doivent donc de relayer des informations exactes et précises concernant non seulement la procédure judiciaire mais surtout les conclusions factuelles. L'établissement de ces faits par le processus judiciaire est le seul moyen à leur disposition pour contrecarrer les différents récits développés par des groupes nationaux ou politiques.

Les organes des tribunaux en charge de s'adresser aux populations concernées sont nombreux, les fonctions de chacun sont distinctes mais se chevauchent, se recoupent. Ils doivent être compris comme s'adaptant aux besoins particuliers qui émergent à un moment ou à un autre des procédures. Prenons l'exemple de la CPI : si un article ou une information sort dans la presse locale, donnant une image erronée du travail de la Cour, annonçant un problème d'intimidation de témoin ou toute autre information que l'institution estime devoir rétablir, le ou la porte-parole de l'institution va être celui en charge de réagir afin de rectifier cette fausse image. Les programmes ou unités de sensibilisation ont, envers les organes de communication à proprement parler, comme celui du porte-parole, une relation de collaboration. En effet, une fois que la réponse officielle de l'institution a été donnée, lors d'une conférence ou d'un communiqué de presse, les bureaux de la section de sensibilisation sur le terrain vont se charger, à moyen et long terme, de répercuter ce message plus avant. Les

---

<sup>34</sup> Page Coopération locale du TPIY [<http://www.icty.org/en/outreach/outreach-programme>]. Voir aussi N. H. PENTELOVITCH, *supra*, n. 14, pp. 445-494.

<sup>35</sup> Voir *supra*, n. 28.

rôles sont divisés, mais comme je voulais le montrer, le même message peut être émis et relayé par différents agents à différents stades de la procédure.

Les activités de sensibilisation sont pensées comme allant de l'intérieur vers l'extérieur, et sont donc un moyen pour l'institution de réaffirmer sa légitimité institutionnelle. Mais on l'a vu, les institutions favorisent aussi maintenant la communication dans les deux sens et encouragent les séances de questions. Au titre des activités, qui doivent évidemment répondre à l'exigence de s'adapter aux populations et d'expliquer des concepts compliqués en termes simples, on trouve : des assemblées publiques et des séances de questions ; des livrets explicatifs<sup>36</sup> ; des séances de visionnage du rendu des jugements ; des conférences de presse ; des publications ; des documentaires ; des rapports<sup>37</sup>.

### ***B. Mesurer l'impact et le succès des stratégies de sensibilisation***

Une question difficilement soluble est celle de l'évaluation du succès de ces stratégies de sensibilisation. Si leur but est de permettre à l'institution internationale de contribuer à la réconciliation nationale, quels instruments permettent de procéder à une telle appréciation ? Les rapports de la Cour pénale internationale, ainsi que les professionnels travaillant au sein des sections de sensibilisation ou dans des ONG, mettent l'accent sur une approche statistique de cette évaluation : sans idée précise du nombre de journalistes, d'ONG, de femmes, etc., qui se seront déplacés pour les conférences de presse ou qui auront reçu la documentation produite pour eux, il sera très difficile de mesurer l'impact des activités. Évidemment, l'approche numérique, statistique, n'est pas la seule approche possible, et surtout ne rend pas compte de la réception qualitative des travaux des tribunaux. C'est pour cela que des sondages sont également effectués, tant en ce qui concerne l'établissement des institutions que leur fonctionnement et leurs décisions<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Voir le livret explicatif fait par le TSSL utilisant des dessins pour exposer les différentes étapes de la procédure [<http://www.rscsl.org/Documents/The%20Special%20Court%20Made%20Simple.pdf>].

<sup>37</sup> En ce qui concerne la CPI, ses rapports concernant ses activités de sensibilisation ne sont disponibles sur le site de la Cour que jusqu'à l'année 2010 (Rapport 2010 sur les activités d'information et de sensibilisation de la Cour [<https://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/OUR2010Fra.pdf>]). Voir, pour plus de détails concernant les activités de sensibilisation de la Cour, le « Plan stratégique d'information et de sensibilisation de la Cour pénale internationale », ICC-ASP/5/12.

<sup>38</sup> Voir, pour une comparaison entre le programme de sensibilisation du TSSL et celui du Rwanda en termes de réception par la population, R. KERR ET J. LINDON, « The Special Court for Sierra Leone – Outreach, Legacy and Impact, Final Report 2008 », *War Crimes Research Group, King's College*, p. 31.

Le risque bien tangible est que le message communiqué par les cours et tribunaux, qui tente de transmettre l'équité de la procédure et l'indépendance du personnel judiciaire, ne permette pas d'éviter que des populations victimes des conflits continuent à y voir la marque d'une « justice des vainqueurs », par exemple. Le risque est donc que le résultat de ces initiatives ne soit pas la confiance attendue, mais la méfiance, la crainte, l'impression de ne pas être écouté, dans le cas de certains des groupes nationaux ayant subi des crimes ne faisant pas l'objet de poursuites devant le tribunal en question. Le risque bien réel est alors que le contexte politique du pays où les actes d'enquête doivent être menés ne soit pas apaisé, au contraire donc de l'effet recherché.

Ces groupes de population, pourtant également victimes du conflit ayant ensanglanté leur région, représentent une face de la vérité historique, contre laquelle la vérité judiciaire ne peut par définition être mise en compétition. La vérité judiciaire est, en raison justement du choix des poursuites, limitée aux individus jugés par l'institution. Elle n'a d'autre objectif que d'être établie à l'issue d'un processus respectueux des principes de droit pénal garantissant un procès équitable. La politique entourant la place de cette vérité dans des contextes historiques plus larges, et l'utilisation qui en est faite, n'a rien à voir avec l'institution judiciaire qui risque de ternir sa légitimité et son impartialité à force de se saisir de ces questions de justice transitionnelle<sup>39</sup>. L'indépendance des institutions pénales internationales est mise à mal à travers certaines activités de sensibilisation telles que les présentations données dans des écoles et qui, dans le cas du TPIY par exemple, requièrent l'approbation du ministère de l'éducation du pays.

Pris comme mécanismes de justice transitionnelle, les cours et tribunaux pénaux internationaux, dans leur effort pour intégrer l'aspect local si important dans ce domaine, doivent également faire attention à ne pas imposer un modèle internationalisé à des situations qui doivent être prises chacune dans leurs particularités. La CPI a opté dans sa transition institutionnelle pour l'établissement de bureaux régionaux, ce qui peut indiquer un effort dans ce sens. Les bureaux régionaux travaillent avec la Section de sensibilisation basée à La Haye pour définir les stratégies, mais sont en charge de leur mise en œuvre sur le terrain.

Enfin, les programmes de sensibilisation au travail des cours et tribunaux internationaux, ou internationalisés, ne sont pas les seuls outils contribuant à la réconciliation nationale. Le

---

<sup>39</sup> E. CALMEYER, « Outreach and the ICC : A Losing Battle », article disponible sur le site ICCForum [<http://iccforum.com/forum/outreach>].

développement des capacités judiciaires nationales, par exemple, est un facteur indispensable. Le but des programmes de sensibilisation n'est pas d'accomplir, à eux seuls, cette réconciliation, cette restauration de la paix durable dans un pays ou une région touchées par la commission de crimes de masse, mais d'y contribuer.

**En conclusion**, il est important de rappeler que la sensibilisation aux travaux des cours et tribunaux internationaux est à la fois un concept aux implications larges et un ensemble de pratiques mises en place par les institutions. Vouloir comprendre le concept et exposer la pratique simultanément, sans prendre le temps de faire les observations contenues dans cette contribution, reviendrait à foncer tête baissée dans un sac de nœuds dans lequel s'entremêlent les ficelles de la justice transitionnelle et du droit international avec celles de la bonne gouvernance institutionnelle et de la politique présidant aux opérations judiciaires. Par exemple, comment interpréter ce mouvement esquissé précédemment – à savoir la désignation des populations affectées par les conflits en tant que destinataires privilégiés des programmes de sensibilisation –, sans s'interroger tout d'abord sur la question plus générale de l'identité des bénéficiaires, voire des mandataires, de la justice internationale ? Ou encore, quelle est la légitimité d'une institution pénale internationale à définir le message communiqué par le biais des programmes de sensibilisation, dans un contexte où, ne disposant pas d'un bras armé appuyant son action judiciaire, elle utilise lesdits programmes pour s'assurer d'une coopération des États dans lesquels les actes d'enquête sont nécessaires ?

Autant de questions qui font resurgir les enjeux attachés à la pratique par les institutions d'une communication concernant leurs travaux, tels que l'application d'un paradigme de justice transitionnelle à la justice pénale internationalisée ou le succès relatif de ces stratégies d'accomplir le but affiché. D'autres enjeux existent, qui ont été effleurés dans cette contribution, mais mériteraient des articles qui leurs soient entièrement consacrés. Parmi ceux-ci, la politique présidant à la construction de la légitimité institutionnelle par différents moyens que la sensibilisation aux travaux, laquelle, pour les raisons évoquées, plus haut, ne permet pas d'accomplir le but recherché. Ou encore, la menace que fait peser sur le droit au procès équitable la participation de centaines, voire de milliers de victimes à une procédure.

Faisant le constat que les activités de sensibilisation des tribunaux internationaux participent à la fois d'une politique de l'institution dans l'accomplissement de ses mandats, et remplissent un rôle judiciaire, cette contribution avance que les enjeux cités de la participation du public

par le biais de ces programmes sont en quelque sorte minimisés par la confusion entretenue par cette dualité de nature, empêchant par là qu'ils soient exposés et traités pour aider la justice pénale internationale à remplir son double mandat. Pour participer au rétablissement de la paix et la sécurité internationales par le biais d'un travail de collaboration avec la société civile et les autorités nationales des pays où ont été commis les crimes, les cours et tribunaux internationaux peuvent fournir les informations nécessaires à l'accomplissement d'activités de sensibilisation par des acteurs plus appropriés, évitant ainsi de compromettre son indépendance, fragile dans un contexte internationalisé. Car de l'aveu même des institutions pénales internationales, les activités de sensibilisation ont peut-être plus à voir avec la gestion des attentes des populations, plutôt que de les amener directement à une hypothétique réconciliation nationale. Agiter ce but impossible a des implications qui font peser un lourd tribut sur le bon fonctionnement des institutions pénales internationales.